

# Politologiczna analiza stosowania unijnego mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat RP w latach 2010–2016

Michał Dulak, *Uniwersytet Jagielloński*

ORCID ID: 0000-0002-7737-5236

## Streszczenie

Głównym zarzutem podnoszonym wobec unijnego mechanizmu wczesnego ostrzegania jest jego niska użyteczność. Trzykrotne uruchomienie procedury żółtej kartki i brak uruchomienia procedury pomarańczowej kartki obiektywnie wskazują, że potencjał tego instrumentu politycznego nie jest w pełni wykorzystywany. Jednak po prawie siedmiu latach obowiązywania traktatu z Lizbony zebrać możemy wystarczająco danych, aby podjąć próbę oceny nie tyle samego mechanizmu wczesnego ostrzegania, co wpływu jaki wywarł on na zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy europejskie. Celem artykułu jest zbadanie jak na tle pozostałych parlamentów narodowych Sejm i Senat wykorzystują mechanizm wczesnego ostrzegania w ramach wykonywanej przez siebie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. W pracy zaproponowany zostanie katalog wskaźników, według których można oceniać aktywność, a w dalszej perspektywie także i skuteczność parlamentów w przedmiotowej sprawie. Przedstawione zostaną także wyniki badania empirycznego, które w oparciu o wybrane wskaźniki mierzy zakres ilościowy i jakościowy wykorzystania mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat w latach 2010–2016.

**Słowa kluczowe:** subsydiarność, ewaluacja, mechanizm wczesnego ostrzegania UE, Sejm i Senat RP

## Political analysis of using the EU early warning mechanism by the Sejm and the Senate in the years 2010-2016

### Abstract

Main argument raised against EU early warning mechanism is its low utility. Yellow card procedure has been launched three times so far, whereas orange card procedure not even once. This indicates that the potential of political instrument which is early-warning mechanism is not fully explored. Nonetheless after seven years since the Lisbon Treaty came into force we can collect enough data in order to assess not only the mechanism itself but also the influence of this instrument on the national parliament scrutiny and engagement in the EU affairs. The aim of this article is: to research how the Sejm and Senate use the early warning mechanism, describe what is its impact on general competences of the Polish parliament regarding subsidiarity control and to confront

this assessment with the activity of other national parliaments. Thus, the author will propose the set of indicators according to which will be possible to evaluate the activity and eventually the effectiveness of national parliaments while using the early warning mechanism. There will be also presented the results of the empirical study measuring the activity of Sejm and Senate in mentioned area in the years 2010-2016.

**Keywords:** subsidiarity, evaluation, early-warning mechanism UE, Sejm and Senate

Podstawowym założeniem każdego działania politycznego jest to, że można je zbadać pod kątem jego skuteczności. Skwantyfikowana forma takiej analizy jest najczęściej spotykana w ewaluacji polityk publicznych. W poniższym tekście przedstawione zostaną argumenty za tym, że mierzenie skuteczności ma także zastosowanie w przypadku aktywności parlamentów w sprawach unijnych. Aby tego dokonać należy w pierwszej kolejności opisać i wyjaśnić, w jakim zakresie interesujący nas aktor polityczny stosuje pozostające do jego dyspozycji instrumenty oddziaływania na rzeczywistość społeczną w Unii Europejskiej (UE). Dlatego celem niniejszego opracowania jest zbadanie jak na tle pozostałych parlamentów narodowych Sejm i Senat RP wykorzystują tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania (*early warning mechanism* – EWM) w ramach wykonywanych przez siebie zadań w polityce europejskiej.

Dotychczas w literaturze polskiej i zagranicznej kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości (subsydiarności) opisywano głównie przez pryzmat uwarunkowań formalno-prawnych (Pudło 2013, Pudło 2014, Pudło 2015). Zaś wnioski i oceny oparte były na doświadczeniu pierwszych dwóch lat funkcjonowania mechanizmu wczesnego ostrzegania (Adamiec 2012; Grzelak, Łacny 2011; Kiiver 2012a; Kiiver 2012b). Główny zarzut wobec efektywności samego mechanizmu dotyczył jego niskiej użyteczności. Trzykrotne uruchomienie procedury żółtej kartki i brak uruchomienia procedury pomarańczowej kartki obiektywnie wskazują, że potencjał tego narzędzia politycznego nie jest w pełni wykorzystywany. Jednak po prawie siedmiu latach obowiązywania traktatu z Lizbony<sup>1</sup> istnieje wystarczająco danych, aby podjąć próbę oceny nie tyle samego mechanizmu wczesnego ostrzegania, co wpływu jaki wywarł on na zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy europejskie. Przedstawiona na kolejnych stronach politologiczna analiza wykorzystywania przez krajowe legislatury wspomnianego mechanizmu dostarcza także argumentów do dyskusji o tym, że ów mechanizm może poprawić jakość demokracji w UE poprzez zwiększenie rozliczalności rządów państw członkowskich (De Wilde 2012: s. 8).

W pierwszym rozdziale przedstawione zostaną uwarunkowania formalno-prawne mechanizmu wczesnego ostrzegania. Pozwoli to przypomnieć czytelnikowi jakie są wymagane progi do uruchomienia procedury żółtej i pomarańczowej kartki oraz zasady przesyłania uzasadnionych opinii do instytucji unijnych. Uzupełnieniem tej części będzie zaprezentowanie procedur krajowych dotyczących mechanizmu wczesnego ostrzega-

<sup>1</sup> Traktat lizboński (oficjalnie *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; w wersji roboczej określany jako *traktat reformujący*) – umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie.

nia. W drugim rozdziale opisana zostanie baza teoretyczna w celu określenia parametrów pomiaru aktywności parlamentów w stosowaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania. Opiera się ona o dwie płaszczyzny, na których funkcjonują parlamenty w sprawach europejskich – wykonywanie funkcji europejskiej oraz zapewnianie legitymizacji działań UE. Na tej podstawie zaproponowany zostanie katalog wskaźników, według których można oceniać zdolność parlamentów do oddziaływania na rzeczywistość społeczną w UE poprzez wykorzystywanie wspomnianego mechanizmu. W trzecim rozdziale zaprezentowane zostaną wyniki ilościowego i jakościowego badania empirycznego przeprowadzonego przez autora, który mierzy w oparciu o przedstawione wcześniej wskaźniki, w jakim zakresie Sejm i Senat RP stosował mechanizm wczesnego ostrzegania w latach 2010–2016.

### **Formalno-prawne uwarunkowania mechanizmu wczesnego ostrzegania**

Pomysł wzmocnienia unijnej zasady subsydiarności poprzez zaangażowanie w jej kontrolę parlamentów narodowych pojawiał się w czasie szczytów UE przez cały okres lat 90. XX wieku (Kiiver 2012: s. 19–20). Konkretnie próby przełożenia tej idei na reguły prawno-systemowe rozpoczęły się podczas Konwentu w sprawie przyszłości Europy, który zainicjował swoje prace w lutym 2002 roku. W podpisanym w Rzymie 29 października 2004 roku Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy mechanizm wczesnego ostrzegania znalazł się w dołączonym do traktatu *Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności*. Wynegocjowane rozwiązania okazały się na tyle trwałe i nie budzące wątpliwości, że w czasie tak zwanego okresu refleksji, ogłoszonego w czerwcu 2005 roku po odrzuceniu przez Francuzów i Holendrów projektu traktatu konstytucyjnego, pomysły dotyczące parlamentów narodowych były wdrażane niezależnie od niepewnych przyszłych losów traktatu. Według danych Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej w 2005 roku tylko 14 parlamentów państw członkowskich w pełni określiło organ wewnętrzny odpowiedzialny za kontrolę naruszania zasady pomocniczości (Trzeci raport półroczny 2005: s. 81–82; Grzelak, Łacny 2011: s. 3). Pod koniec 2006 roku kontrolę projektów unijnych aktów prawnych pod kątem zgodności z zasadą subsydiarności przeprowadziło już 22 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych (Szósty raport półroczny 2007: s. 124).

Zgodnie z *Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności* załączonym do TUE i TFUE kontrola przestrzegania zasady pomocniczości podzielona jest na dwa etapy: mechanizm wczesnego ostrzegania, czyli kontrola *ex ante* projektów aktów prawnych oraz kontrola *ex post* (Dulak 2017: s. 88–91). W pierwszym etapie kontroli dokonuje parlament narodowy, opracowując tak zwaną uzasadnioną opinię na temat przestrzegania zasady pomocniczości przez projekt danego aktu ustawodawczego (Protokół nr 2: art. 4–7). Skutkiem kontroli w tej fazie może być zablokowanie procedury ustawodawczej. Drugi etap odbywa się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TS UE), a efektem kontroli *ex post* może być delegalizacja danego aktu (Mik 2010: s. 80–81).

Uzasadnione opinie parlamentów mogą być wydawane jedynie do projektów aktów ustawodawczych<sup>2</sup>. Te zaś są przysyłane bezpośrednio izbom przez trzy instytucje: Komisję Europejską (KE), Radę i Parlament Europejski (PE). Projekty aktów ustawodawczych, których autorem jest KE wysyła ona parlamentom w tym samym momencie, kiedy przysyłane są one do PE i Rady (Protokół nr 1: art. 2). Rada przysyła projekty aktów prawnych pochodzące od grupy państw członkowskich, TS UE, EBC lub EBI. Gdy legislatury krajowe przyjmą uzasadnioną opinię, wówczas przewodniczący Rady przekazuje ją podmiotom, które wniosły dany projekt aktu ustawodawczego (Protokół nr 1: art. 3). PE przysyła bezpośrednio do parlamentów narodowych projekty aktów ustawodawczych, których jest autorem (Protokół nr 1: art. 2).

Protokół nr 2 określa, że każda z izb parlamentów narodowych może przestać uzasadniać opinię do przewodniczących PE, Rady i KE, wskazując powody uznania danego aktu ustawodawczego za niezgodny z zasadą pomocniczości. Jednocześnie w ramach tej procedury każdemu parlamentowi przypisano dwa głosy, które w przypadku parlamentów dwuizbowych rozdzielane są po jednym na izbę. Jeżeli uzasadnione opinie stanowiąc będą co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom lub 1/4 w przypadku, gdy projekt dotyczy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wówczas projektodawca zobligowany jest do ponownego przeanalizowania projektu aktu ustawodawczego. Może on wtedy podjąć jedną z trzech decyzji: podtrzymanie, podtrzymań, zmienić lub wycofać projekt, dodatkowo decyzję tę uzasadniając. Mechanizm ten nazywany jest procedurą żółtej kartki.

Druga z procedur mechanizmu wczesnego ostrzegania *ex ante*, czyli tzw. procedura pomarańczowej kartki, uruchamiana jest w momencie, gdy do projektu aktu ustawodawczego przyjmowanego w trybie zwykłej procedury ustawodawczej swoje wątpliwości wyrażą parlamenty posiadające zwykłą większość głosów. Wówczas projekt poddawany jest ponownej analizie. Po jej dokonaniu KE ma trzy możliwości: może projekt podtrzymać, zmienić lub wycofać. Gdy zdecyduje się na jego podtrzymanie, przedstawia opinię, wskazując swoje motywacje. Następnie PE i Rada, rozpatrując taki akt ustawodawczy przed zakończeniem pierwszego czytania, ważą opinię KE i uzasadnione opinie parlamentów. Jeżeli 55 proc. członków Rady i większość deputowanych w PE uzna, że akt łamie zasadę pomocniczości, wówczas wstrzymywane są dalsze prace legislacyjne. Opisana powyżej procedura po raz pierwszy została wprowadzona przez traktat z Lizbony i jest silniejszym narzędziem kontroli *ex ante* niż procedura żółtej kartki.

## **Regulacje krajowe dotyczące stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania**

W procedurze kontroli przestrzegania zasady pomocniczości zarówno *ex ante* jak i *ex post* uczestniczą obie izby polskiego parlamentu (Dulak 2017: s. 260–263). W Sej-

<sup>2</sup> Pod pojęciem „projektów aktów ustawodawczych” unijny prawodawca rozumie wnioski KE, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy PE, wnioski TS UE, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Poza kontrolą pozostają akty nieustawodawcze UE.

mie i w Senacie rozpoczęcie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości rozpoczyna się wraz z otrzymaniem przez te izby projektu aktu ustawodawczego. Dalszej analizie poddawane są tylko te projekty, które zostały zakwalifikowane do dyskusji na forum parlamentarnych komisji unijnych (*Procedura badania pomocniczości w Sejmie W/WW*)<sup>3</sup>. Obie komisje otrzymują także do każdego przestanego projektu aktu ustawodawczego informację w sprawie zgodności danego dokumentu z zasadą pomocniczości (Ustawa 2010/1395: art. 7 ust. 3 pkt. 3).

W Sejmie jedynie Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz grupa co najmniej 15 posłów są uprawnione do przedstawienia projektu uchwały stwierdzającej niezgodność danego aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości (Regulamin Sejmu 2017/420: art. 148cc ust. 1). Zanim któryś z wymienionych podmiotów wystąpi z inicjatywą uchwałodawczą we wspomnianej sprawie, na forum Komisji do Spraw Unii Europejskiej odbywa się etap przygotowawczy (*Procedura badania pomocniczości w Sejmie W/WW*). W jego trakcie, zazwyczaj w czasie trzech posiedzeń, Komisja analizuje przesłanki świadczące o zgodności lub niezgodności danego aktu z zasadą pomocniczości, przyjmuje opinię o niezgodności aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości oraz przyjmuje projekt uchwały Sejmu w tej sprawie, co jest równoznaczne z wystąpieniem z inicjatywą uchwałodawczą. Komisja podejmuje decyzje większością głosów w obecności co najmniej 1/3 jej członków. Pierwsze czytanie projektu wspomnianej uchwały odbywa się na forum Komisji i kończy się przyjęciem sprawozdania. Następnie drugie czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W jego trakcie zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, może zostać przyjęta uchwała zawierająca (w załączniku) uzasadnioną opinię o niezgodności projektu aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości. Przyjętą uchwałę publikuje się w Monitorze Polskim, a załączoną do niej uzasadnioną opinię, przetłumaczoną na język angielski, marszałek Sejmu przesyła do przewodniczących PE, Rady i KE (*Procedura badania pomocniczości w Sejmie W/WW*; Pudło 2014: s. 93).

W Senacie procedury kontroli *ex ante* przestrzegania zasady pomocniczości określa Regulamin Senatu w art. 75d. W porównaniu do sejmowych procedur, przepisy Senatu są w tym przypadku bardziej lakoniczne. Badanie przestrzegania zasady pomocniczości może zainicjować każda komisja sektorowa Senatu, która rozpatruje dany akt ustawodawczy UE. Kiedy komisja uzna go za niezgodny z zasadą pomocniczości, uchwała opinię w tej sprawie i składa do Marszałka Senatu wnioszek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wraz z załączonym projektem uzasadnionej opinii. Następnie projekt opinii Senatu przekazywany jest do wspólnego rozpatrzenia w pierwszym czytaniu przez wnoszącą go komisję oraz Komisję Spraw Unii Europejskiej (Pudło 2011: s. 308–309; Włodarska-Żwirko 2011: s. 537). Następnie ostateczna wersja opinii poddana jest pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Senatu. Przyjętą przez Senat uzasadnioną opinię Marszałek Senatu przekazuje do KE, PE i Rady.

<sup>3</sup> W przypadku Senatu zasadę tę stosuje się *per analogiam*.

## **Wskaźniki aktywności parlamentów narodowych w stosowaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania**

Podejmując się empirycznego zbadania efektywności wykorzystywania mechanizmu wczesnego ostrzegania przez parlamenty, w pierwszej kolejności należy określić parametry, dzięki którym możliwe będzie zarysowanie ram oddziaływania legislatur na rzeczywistość społeczną w UE, a następnie zmierzenie poziomu tej aktywności w wybranym aspekcie. Precyzyjne określenie kryteriów pozwoli z jednej strony uniknąć dowolnego oceniania samego mechanizmu wczesnego ostrzegania, z drugiej zaś strony da możliwość powtórzenia badania przez innych naukowców i poprzez to obiektywną weryfikację uzyskanych przez autora wyników.

Funkcjonowanie parlamentów narodowych w UE odbywa się na dwóch płaszczyznach – wewnętrznej i zewnętrznej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z wykonywaniem przez krajową legislaturę przypisanej jej funkcji europejskiej. W drugiej sytuacji, zadaniem parlamentów jest zapewnienie legitymizacji demokratycznej działaniom instytucji ponadnarodowych w UE. Z tych dwóch płaszczyzn wynikają określone oczekiwania wobec działań parlamentów, na podstawie których zaproponować można szereg wskaźników pozwalających dokonać pomiaru wykorzystywania mechanizmu wczesnego ostrzegania.

### **Funkcja europejska parlamentów narodowych – płaszczyzna wewnętrzna**

Wyróżnienie funkcji europejskiej obok takich tradycyjnych atrybutów parlamentów, jak funkcja ustawodawcza i kontrolna oraz innych, co do których nie ma pełnej zgody przedstawicieli doktryny, takich jak funkcja kreacyjna, ustrojodawcza i funkcja współuczestniczenia w określaniu polityki państwa (Sarnecki 1997: s. 53; Kudej 2000: s. 101) stanowi kwestię sporną wśród badaczy. Na ten fakt zwraca uwagę A. Pudło, wskazując na dwie przesłanki przemawiające za wyodrębnieniem funkcji europejskiej parlamentów (Pudło 2015: s. 14–19). Po pierwsze jest to ewolucja regulacji unijnych i pozaunijnych precyzujących kompetencje legislatury, która jest przede wszystkim konsekwencją zmian kompetencji państw członkowskich w UE. Po drugie, wraz z rozwojem integracji europejskiej aktywność parlamentów na tym polu wpłynęła na wykonywanie przez nie ich tradycyjnych funkcji. Stąd też wyróżnić można elementy funkcji europejskiej parlamentu o charakterze tradycyjnym i te, które pojawiły się wraz z rozwojem integracji. Do pierwszej kategorii należą: współudział w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do UE, wyrażenie przez parlament zgody na ratyfikację traktatów rewizyjnych, czy wreszcie stanowienie i nowelizacja prawa krajowego wykonującego prawo UE. Do nowych elementów funkcji europejskiej należy m.in. monitorowanie przestrzegania zasady pomocniczości.

Niezależnie od różnych opinii na temat tego, czy możliwe jest wyodrębnienie funkcji europejskiej parlamentu, kontrola przestrzegania zasady pomocniczości jest pewnym *novum* wśród kompetencji legislatury. Nawet jeżeli uznamy ją za przejaw wykonywania

szeroko pojętej funkcji kontrolnej, to musimy uznać, że przedmiotem kontroli nie są działania egzekutywy, jak to jest w przypadku klasycznego rozumienia tej funkcji, ale nowa sfera politycznej aktywności instytucji państwa w UE. Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości jest autonomiczną kompetencją parlamentu, przyznaną na podstawie traktatów unijnych, a następnie transponowaną do porządku prawnego w postaci odpowiednich przepisów w regulaminach izb parlamentarnych oraz w ustawach. W tym obszarze nie mamy więc do czynienia ze współpracą parlamentu z rządem, ale bezpośrednią relacją z takimi instytucjami ponadnarodowymi UE, jak KE i PE.

Przychylając się ku opinii o istnieniu funkcji europejskiej parlamentów narodowych, pierwszym wskaźnikiem, którym możemy posłużyć się w politologicznej analizie mechanizmu wczesnego ostrzegania jest liczba uzasadnionych opinii przyjętych przez parlament do projektów aktów ustawodawczych UE. Miara ta jednak bardziej niż na skuteczność parlamentu, wskazuje na poziom jego aktywności w wypełnianiu funkcji europejskiej. Dlatego należy zwrócić uwagę na intencje pomysłodawców określające naturę mechanizmu.

W czasie Konwentu w sprawie przyszłości Europy przedstawiciele państw członkowskich oraz krajów kandydujących w raporcie IV Grupy Roboczej w sprawie roli parlamentów narodowych jednoznacznie wskazali, że „(...) kontrola *ex ante* zasady subsydiarności powinna mieć przede wszystkim charakter polityczny” (Final report of Working Group IV 2002: s. 9). Ocena projektu aktu ustawodawczego nie powinna być więc oceną prawną, ani oceną dotyczącą materii projektu aktu. Parlamentey powinny zatem oceniać z perspektywy politycznej, wedle własnej interpretacji, czy cele zaproponowanego przez UE działania nie mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie państwa członkowskiego przez jego rząd, czy też poziom unijny ze względu na rozmiar lub skutki danego działania będzie bardziej odpowiedni. Takie powołanie się na definicję zasady pomocniczości z art. 5 ust. 3 TUE sugeruje, że parlamentey zgłaszać będą uzasadnione opinie w tych obszarach, w których nie chcą, aby instytucje ponadnarodowe UE wyręczały państwa członkowskie w wykonywaniu ich kompetencji. Oznacza to, że aby ten cel osiągnąć, wykorzystywać będą one dostępne narzędzia wywierania wpływu na proces legislacyjny. Tym samym wskazać możemy na kolejne wskaźniki mierzące zakres wykorzystywania mechanizmu wczesnego ostrzegania. Są to: obszary tematyczne, w których parlamentey najczęściej zgłaszały uzasadnione opinie, a w przypadku parlamentów dwuizbowych przeanalizować można dodatkowo, czy zachodzi zbieżność tematyczna między uzasadnionymi opiniami obu izb. O poziomie wykorzystywania mechanizmu wczesnego ostrzegania świadczy także liczba przypadków, kiedy udało się uruchomić procedurę żółtej lub pomarańczowej kartki. Przeglądając się temu wskaźnikowi z perspektywy wypełniania funkcji europejskiej legislatur, efektywny parlament dążyć będzie do znalezienia się w gronie parlamentów uruchamiających wspomniane procedury.

### **Demokratyczna legitymizacja działań instytucji ponadnarodowych w UE – płaszczyzna zewnętrzna**

W praktyce politycznej, na co wskazuje S. M. Lipset, kluczowy jest sposób, w jaki władza i system polityczny rozwiązują istotne problemy dzielące społeczeństwo (Lipset



1960: s. 77–83). Wymaga to włączenia go do pewnego stopnia w procesy polityczne zachodzące w systemie. Jednak im struktura systemu jest coraz większa, tym mniejsze są możliwości aktywnego zaangażowania społeczeństwa w kontrolę decyzji i polityk. Na podobny problem w kontekście UE zwrócono uwagę w latach 90. XX wieku. W literaturze europeistycznej pojawił się wówczas katalog zarzutów wobec demokratyczności w UE. Ta tak zwana „standardowa wersja” obrazująca deficyt demokracji w Unii opracowana przez J. Weilera, U. Haltern i F. Mayera wskazywała między innymi na problem ze zidentyfikowaniem europejskiego demosu, a także z określeniem charakteru systemu rządów UE (Weiler et al. 1995)<sup>4</sup>. Oparcie więc legitymizacji UE na bezpośredniej reprezentacji w warunkach unijnych byłoby utrudnione. Stąd też szeroko przyjętym poglądem jest to, że legitymizacja może odbywać się także w sposób pośredni, czyli poprzez państwa będące członkami danej organizacji. Wyrazem tego jest udział przedstawicieli władz krajowych w procesach decyzyjnych na szczeblu ponadnarodowym.

Uaktualniając założenia tzw. standardowej wersji deficytu demokracji w UE, A. Føllesdal i S. Hix podkreślali, że integracja europejska zwiększyła kompetencje egzekutywy w państwach członkowskich i zmniejszyła jednocześnie możliwości kontrolne parlamentów (Føllesdal, Hix 2006: s. 534–535). Zdaniem tych badaczy podejmowanie decyzji w UE było w owym czasie zdominowane przez przedstawicieli egzekutywy, czy to w Radzie, gdzie zasiadają ministrowie, czy w KE, w skład której wchodzi nominaci rządów krajowych. Stąd też procedury legislacyjne oraz podejmowanie decyzji na szczeblach wspomnianych instytucji, a także komisji i grup roboczych były całkowicie odizolowane od kontroli parlamentów narodowych (Føllesdal, Hix 2006: s. 535). Próbą przełamania owego zjawiska deparlamentaryzacji polityki unijnej było podkreślenie roli parlamentów jako autonomicznego aktora w UE, który wraz z każdą zmianą traktatów rośnie w siłę wobec władzy wykonawczej.

Procedura kontroli zasady pomocniczości wprowadzona do systemu politycznego UE stwarza zupełnie nowe warunki dla weryfikacji problemu demokratycznej legitymizacji tego systemu (Witkowska 2017: s. 17–19). W tym przypadku nie mamy do czynienia ze współpracą parlamentu z rządem, ale bezpośrednią relacją z takimi instytucjami ponadnarodowymi UE, jak KE i PE (Witkowska 2016: s. 57–72). Tym samym pozwala się parlamentom samodzielnie wpływać na unijną legislację. Bezpośrednia relacja z KE i PE według niektórych badaczy stworzyła także dodatkowy kanał reprezentacji łączący obywateli państw członkowskich z UE oraz arenę debaty w kraju nad sprawami unijnymi (Cooper 2012: s. 441–444).

Wykorzystywanie możliwości bezpośredniego kontaktu z instytucjami unijnymi jest więc jednym ze źródeł wskaźników określających zakres aktywności parlamentów w wykorzystywaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania. Mierzyć go będziemy liczbą

<sup>4</sup> W dyskusji naukowej pojawiają się też głosy odrzucające hipotezę o deficycie demokracji, które jednak pozostają w mniejszości. Giandomenico Majone wskazywał na fakt, iż UE jest systemem regulacyjnym i z tego względu potrzebuje bardziej legitymizacji opartej o efektywność i przejrzystość niż aprobatę demokratyczną (Majone 1998: s. 5–28). Z kolei Andrew Moravcsik podkreślał wagę systemu „hamulców i równowag”, które wymuszają przejrzystość, sztywne ramy proceduralne oraz przyzwolenie większości do podjęcia decyzji (Moravcsik 2002: s. 603–624).



uzasadnionych opinii danej izby parlamentu przesyłanych do KE i PE. Kolejnym wskaźnikiem jest zidentyfikowanie obszarów tematycznych, których dotyczyła uzasadniona opinia danej izby wysyłana bądź do KE, bądź PE. Pozwoli to sprawdzić, czy parlamenty częściej zwracają się do danej instytucji w jakiejś sprawie, uważając, że może to bardziej efektywnie wpłynąć na przepisy prawne. Ostatnimi wskaźnikami będącymi podstawowym miernikiem efektywności mechanizmu wczesnego ostrzegania, jest liczba uruchomień procedury żółtej lub pomarańczowej kartki, a także liczba przypadków, w których parlamenty były blisko osiągnięcia progów dla każdej z procedur.

Katalog wskaźników pomiaru stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania przez parlamenty wygląda więc następująco:

- 1) Liczba uzasadnionych opinii przyjętych przez parlament do projektów aktów ustawodawczych (ilościowy).
- 2) Liczba uzasadnionych opinii danej izby parlamentu przesyłanych do KE i PE (ilościowy).
- 3) Obszary tematyczne, w których parlamenty zgłaszały uzasadnione opinie (ilościowo-jakościowy).
- 4) Obszary tematyczne, których dotyczyła uzasadniona opinia danej izby wysyłana bądź do KE, bądź PE (ilościowo-jakościowy).
- 5) Zbieżność tematyczna między uzasadnionymi opiniami obu izb parlamentarnych (jakościowy).
- 6) Liczba przypadków, kiedy to parlament znalazł się w gronie tych izb parlamentów narodowych, które uruchomiły procedurę żółtej lub pomarańczowej kartki (ilościowy).
- 7) Liczba przypadków, w których parlamenty były blisko osiągnięcia progów potrzebnych do uruchomienia procedury żółtej lub pomarańczowej kartki (ilościowy).

Należy jeszcze raz podkreślić, że powyższy katalog uwzględnia zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną płaszczyznę funkcjonowania parlamentów narodowych w UE. Oznacza to, iż wymienione siedem wskaźników mierzy kompleksowo aktywność parlamentów w wybranym aspekcie w ramach unijnego systemu politycznego. W przypadku niniejszego artykułu tym aspektem jest wykorzystywanie mechanizmu wczesnego ostrzegania.

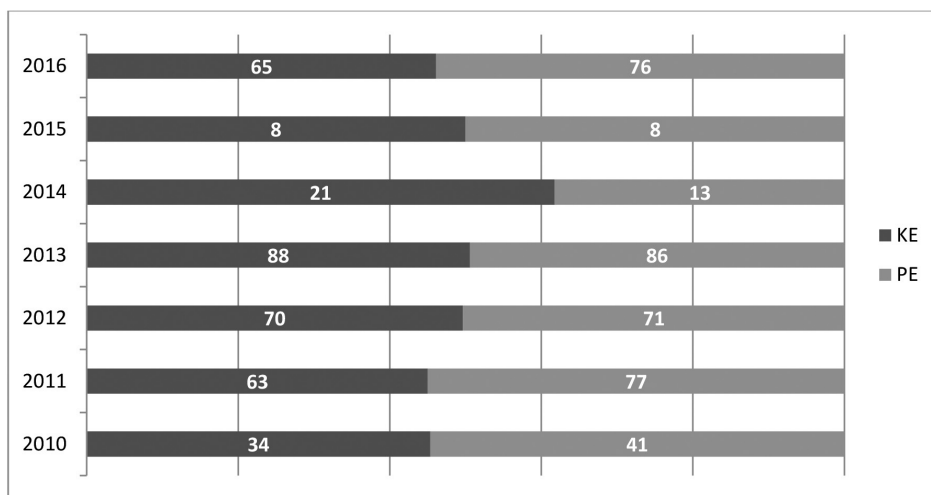
### **Pomiar wykorzystywania mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat w latach 2010–2016**

Poniższa analiza oparta została na stworzonej przez autora bazie danych prezentującej aktywność parlamentów narodowych państw członkowskich w kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Dane pochodzą ze sprawozdań PE dotyczących kontroli zasady subsydiarności z lat 2010–2016, rocznych sprawozdań KE w sprawie pomocniczości i proporcjonalności oraz rocznych sprawozdań KE na temat stosunków między KE a parlamentami obejmujących w obu przypadkach lata 2010–2016 (Annual statistics W/W/W, Annual reports on relations W/W/W, Annual reports on subsidiarity W/W/W). W badaniu wykorzystano także analizę porównawczą, odnosząc przykład polskiego parlamentu do

innych izb parlamentów narodowych, które zgłaszały uwagi w tych samych obszarach co Sejm i Senat.

Od momentu, kiedy zaczęto systematycznie zbierać dane o funkcjonowaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania, czyli *de facto* od 2010 roku, liczba uzasadnionych opinii wystanych do KE przez parlamenty narodowe wynosiła 349, a w przypadku PE 372. Jak pokazuje wykres 1 w pierwszych latach stosowania mechanizmu legislatury krajowe chętniej wysyłały swoje opinie do PE niż KE. Tendencja ta odwróciła się po 2012 roku. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyraźny spadek liczby uzasadnionych opinii w 2014 i 2015 roku, który widoczny jest także przy analizie aktywności poszczególnych parlamentów, w tym Sejmu i Senatu RP. Zjawisko to można wytłumaczyć po pierwsze tym, że w 2014 roku odbyły się wybory do PE i wyłoniono nowy skład KE. Aktywność polityczna parlamentów nie koncentrowała się więc na unijnym procesie legislacyjnym. Po drugie, w latach 2014 i 2015 zauważalny jest także spadek nowych inicjatyw legislacyjnych KE<sup>5</sup>. Najnowsze dane pochodzące z 2016 roku pokazują, że parlamenty narodowe ponownie chętniej przysyłały uzasadnione opinie do PE niż KE. Aby stwierdzić na ile jest to trwała tendencja, należy poczekać, czy podobne wnioski popłyną z komunikatów KE na temat współpracy z parlamentami w 2017 roku i w latach kolejnych.

**Wykres 1. Liczba uzasadnionych opinii przesyłanych przez parlamenty do KE i PE w latach 2010–2016**

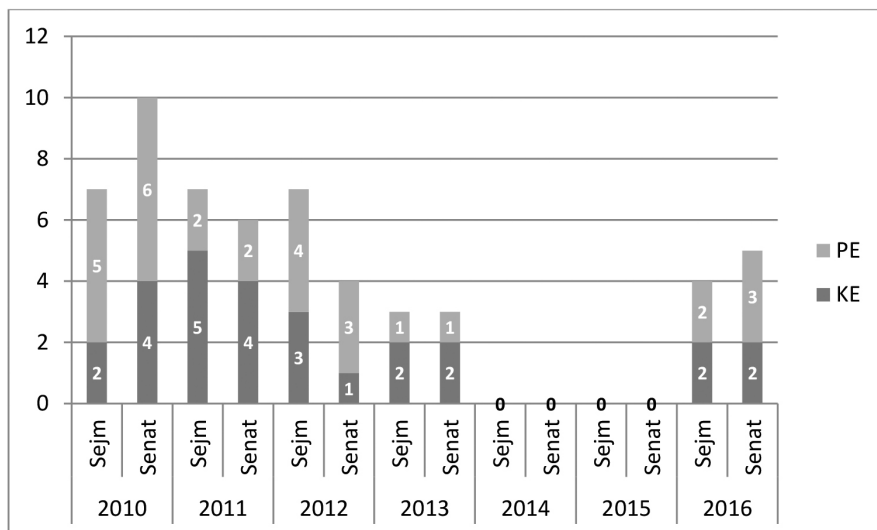


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Annual statistics WWW, Annual reports on relations WWW, Annual reports on subsidiarity WWW*.

<sup>5</sup> W 2014 roku KE przedstawiła 29 nowych inicjatyw legislacyjnych, a w 2015 roku 23. W roku poprzedzającym wybory do PE, czyli w 2013, liczba nowych inicjatyw legislacyjnych KE wyniosła 58 (European Commission 2012, European Commission 2013, European Commission 2014).

Sejm i Senat RP na tle innych parlamentów pod względem przyjętych uzasadnionych opinii znajdują się w gronie średnio aktywnych izb (wykres 2). W latach 2010–2016 do KE Sejm przestał łącznie 14 takich opinii, a Senat 13. Stanowiło to razem ok. 8 proc. wszystkich uzasadnionych opinii, które otrzymała KE od 2010 roku. Z kolei w latach 2010–2016 do PE Sejm i Senat RP przestały odpowiednio 14 i 15 uzasadnionych opinii. W tym przypadku opinie polskiego parlamentu stanowiły ok. 8 proc. wszystkich uzasadnionych opinii przestanych do PE od 2010 roku. Do najbardziej aktywnych parlamentów należą szwedzki Riksdag (58 opinii do KE i 61 do PE), francuski Sénat (20 opinii do KE i 27 do PE), austriacki Bundesrat (19 opinii do KE i 21 do PE), niderlandzka Tweede Kamer (15 opinii do KE i 21 do PE) oraz brytyjski House of Commons (18 opinii do KE i 17 do PE). Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku polskiego parlamentu nie zaobserwowano dużych dysproporcji w liczbie uzasadnionych opinii między Sejmem i Senatem RP. Porównując je do innych dwuizbowych parlamentów z dużych państw członkowskich, izby polskiego parlamentu odznaczają się wysoką spójnością. W tych krajach z reguły bardziej aktywną w przyjmowaniu uzasadnionych opinii jest izba druga. W Niemczech różnica w liczbie opinii między Bundesratem a Bundestagiem wynosi siedem w przypadku KE i PE, we Francji między izbą drugą a izbą pierwszą siedemnaście w przypadku KE i dwadzieścia sześć w przypadku PE, we Włoszech 9 w przypadku KE i 4 w przypadku PE. Odwrotną tendencję widać natomiast w Wielkiej Brytanii, gdzie wyraźniej aktywna jest izba pierwsza. W przypadku KE różnica wynosi 11 opinii, a w przypadku PE 10 opinii.

**Wykres 2. Liczba uzasadnionych opinii przestana przez Sejm i Senat do KE i PE w latach 2010–2016**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Annual statistics WWW, Annual reports on relations WWW, Annual reports on subsidiarity WWW*.

Najczęściej parlamenty państw członkowskich zgłaszały uzasadnione opinie do KE w obszarach takich jak rynek wewnętrzny (130 opinii), infrastruktura, transport i komunikacja (49 opinii), kontrola granic i migracje (30 opinii), gospodarka i finanse (28 opinii), kwestie społeczne (26 opinii) oraz współpraca sądowa ws. karnych (24 opinie)<sup>6</sup>. Z kolei uzasadnione opinie przestane do PE przekazywane były odpowiednim komisjom, właściwym ze względu na przedmiot danego projektu aktu prawnego. Na tej podstawie określić można obszar, na który legislatury krajowe zwracały szczególną uwagę. Najwięcej opinii przekazano do komisji ds. gospodarczych i monetarnych (63), ds. wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (62), ds. transportu i turystyki (58), ds. ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności (40), ds. zatrudnienia i spraw socjalnych (36)<sup>7</sup>. Z powyższych danych można wskazać te obszary, które parlamenty uznawały za szczególnie narażone na ewentualne złamanie zasady pomocniczości i tym samym, w których tematach nie chcą, aby instytucje ponadnarodowe UE wyręczały państwa członkowskie w wykonywaniu ich kompetencji. Na podstawie tabeli 1 można stwierdzić, że takimi obszarami dla polskiego parlamentu był rynek wewnętrzny, rolnictwo oraz kwestie ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności. Jeżeli chodzi o regulacje dotyczące rynku wewnętrznego to są one także ważne dla pozostałych parlamentów. Szczególnie należy zwrócić uwagę na rolnictwo. Mimo że dziedzina ta nie znajduje się wśród najważniejszych dla innych parlamentów, to w przypadku Polski ma wysoki priorytet. Co ciekawe, w tym temacie zaobserwować można niewystępującą w innych obszarach zbieżność w liczbie opinii między Sejmem i Senatem RP. Zbieżność ta występuje także na poziomie poszczególnych projektów aktów ustawodawczych z lat 2010–2016. Wśród siedmiu aktów prawnych, wobec których zarówno Sejm, jak i Senat RP wystosowały uzasadnioną opinię do KE, trzy dotyczyły rolnictwa. Zaś spośród ośmiu aktów prawnych, wobec których Sejm i Senat RP przygotowały opinię do PE, również trzy dotyczyły rolnictwa.

**Tabela 1. Obszary tematyczne, których dotyczyła uzasadniona opinia danej izby wysłana bądź do KE, bądź PE w latach 2010–2016**

Komisja Europejska								
	Rynek wewnętrzny	Rolnictwo	Kontrola granic i migracja	Współpraca sądowa ws. cywilnych	Zdrowie	Polityka morska	Rynek spożywczy	Sprawy społeczne
Sejm RP	6	3	1	1	1	0	1	1
Senat RP	4	3	2	1	2	1	0	1

<sup>6</sup> Pozostałe obszary to: środowisko (22), rolnictwo (15), zdrowie (13), rynek spożywczy (11), współpraca sądowa ws. cywilnych (10), energetyka (10), polityka morska (9), normy, statystyka, wykorzystywanie danych publicznych itp. (5), nauka, badania, edukacja (3), polityka spójności (2), kultura (1), rybactwo i rybołówstwo (1).

<sup>7</sup> Pozostałe komisje to: ds. rolnictwa i rozwoju wsi (30), ds. prawnych (27), ds. rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów (23), ds. przemysłu, badań naukowych i energii (22), ds. praw kobiet i równouprawnienia (7), ds. kontroli budżetowej (1), ds. kultury i edukacji (1), ds. rybołówstwa (1), ds. rozwoju regionalnego (1).

Parlament Europejski									
	IMCO	AGRI	ECON	LIBE	JURI	ENVI	EMPL	FEMM	TRAN
Sejm RP	0	5	1	1	2	1	2	1	1
Senat RP	1	5	0	2	1	3	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Annual statistics WWW, Annual reports on relations WWW, Annual reports on subsidiarity WWW*.

Zauważalna była także stosunkowo wysoka zbieżność między obiema izbami polskiego parlamentu w kontrolowaniu przestrzegania zasady subsydiarności. Akty prawne, do których jednocześnie Sejm i Senat RP zgłosiły uzasadnione opinie KE stanowiły ok. 26 proc. wszystkich projektów aktów prawnych, do których zgłoszono zastrzeżenia KE. W przypadku uzasadnionych opinii przestanych do PE ta sama sytuacja miała miejsce w przypadku prawie 38 proc. wszystkich projektów aktów prawnych. Co ciekawe, wśród aktów prawnych, do których obie izby jednocześnie przygotowały uzasadnione opinie i które zostały przestane zarówno do KE i PE, znalazły się trzy dotyczące rolnictwa<sup>8</sup>, jeden związany ze współpracą sądową ws. cywilnych<sup>9</sup>, jeden związany ze sprawami społecznymi<sup>10</sup>, jeden związany z funkcjonowaniem wspólnego rynku<sup>11</sup> oraz jeden dotyczący tematyki kontroli granic i migracji<sup>12</sup>. To zestawienie świadczy o dużej wadze jaką Sejm i Senat RP przykładają do kwestii rolnictwa na poziomie UE.

Ostatnim z analizowanych wskaźników odnoszących się do aktywności parlamentów w wykorzystywaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania jest uruchomienie procedury żółtej lub pomarańczowej kartki. Od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony procedura pomarańczowej kartki nie została uruchomiona. W przypadku procedury żółtej kartki dokonano tego trzykrotnie, co pozwoliło łącznie zgromadzić opinie 29 spośród 41 izb parlamentów państw członkowskich. Oznacza to, że aż 70 proc. wszystkich izb efektywnie wpłynęło na proces legislacyjny na poziomie ponadnarodowym. Niezależnie od efektu (tabela 2), liczba ta świadczy o ważnym wydarzeniu politycznym, którego owe parlamenty doświadczyły. Wśród wymienionych izb Sejm RP dwukrotnie znalazł się we

<sup>8</sup> Były to: Wniosek w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, COM (2010) 537; Wniosek zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, COM (2010) 539; Wniosek ustanawiający wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, COM (2010) 799.

<sup>9</sup> Był to Wniosek w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, COM(2011) 127.

<sup>10</sup> Był to Wniosek w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie, COM (2012) 614.

<sup>11</sup> Był to Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 roku dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM (2016) 128.

<sup>12</sup> Był to Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), COM (2016) 270.

wspomnianym gronie, Senat RP zaś tylko jeden raz. Odnosząc to do pozostałych państw członkowskich, Sejm RP należy do grupy 11 najaktywniejszych izb, których uzasadnione opinie przyczyniły się do przekroczenia wymaganego traktatami progu dla procedury żółtej kartki.

**Tabela 2. Informacja o efektywnym zastosowaniu procedury żółtej kartki**

Tytuł aktu prawnego	Izby parlamentów (liczba głosów)	Zestawienie	Efekt
Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. Monti II, COM (2012) 130)	PL1 (1), BE1 (1), DK (2), FI (2), FR2 (1), LU (2), LV (2), MT (2), NL1 (1), PT (2), SE (2), UK1 (1)	12 – izb parlamentów (19 głosów) 7 – parlamenty jednoizbowe (58%) 5 – izby parlamentów dwuizbowych (42%)	Wycofanie wniosku legislacyjnego
Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (COM (2013) 534 wersja ostateczna)	CY (2), CZ2 (1), FR2 (1), IE1 (1), IE2 (1), MT (2), NL1 (1), NL (2), RO1 (1), SI1 (1), SE (2), HU (2), UK1 (1), UK2 (1)	14 – izb parlamentów (19 głosów) 5 – parlamenty jednoizbowe (36%) 9 – izby parlamentów dwuizbowych (64%)	Utrzymanie wniosku legislacyjnego
Wniosek dotyczący dyrektywy PE i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE PE i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM (2016) 128 wersja ostateczna)	BG (2), HR (2), CZ1 (1), CZ2 (1), DK (2), EE (2), HU (2), LV (2), LT (2), PL1 (1), PL2 (1), RO1 (1), RO2 (1), SK (2)	14 – izb parlamentów (22 głosy) 8 – parlamenty jednoizbowe (57%) 6 – izby parlamentów dwuizbowych (43%)	Utrzymanie wniosku legislacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP (*Procedura żółtej kartki* WWW).

O aktywności Sejmu i Senatu RP w wykorzystywaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania świadczy także liczba przypadków, w których obie izby polskiego parlamentu znalazły się w grupie parlamentów będących blisko osiągnięcia progów potrzebnych do uruchomienia procedury żółtej kartki. W przypadku uzasadnionych opinii przesyłanych do KE najbliższą wymaganemu progowi (19 głosów) wartością było 13 głosów parlamentów narodowych zgłoszonych w 2011 roku w ramach dziewięciu uzasadnionych opinii do projektu dotyczącego wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (sygnatura dokumentu – COM (2011) 121) oraz w 2013 roku do projektu dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (sygnatura dokumentu – COM (2013) 133). W pierwszym przypadku wśród opinii znalazł się głos Sejmu RP, w drugim zaś głos

Senatu RP. Spośród uzasadnionych opinii przesyłanych do PE najbliższą wymaganemu progowi (19 głosów) wartością było 14 głosów parlamentów narodowych zgłoszonych w 2013 roku do wspomnianego już projektu dyrektywy dotyczącej planowania przestrzennego na obszarach morskich oraz 12 głosów w 2016 roku dotyczących projektu dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (sygnatura dokumentu – 2016/0336(CNS)) oraz projektu dyrektywy w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (sygnatura dokumentu – 2016/0337(CNS)). Spośród opinii zgłoszonych do wymienionych trzech projektów aktów prawnych tylko w przypadku pierwszego dokumentu znalazł się głos Senatu RP.

### **Podsumowanie**

Sejm i Senat RP na tle innych parlamentów pod względem przyjętych uzasadnionych opinii znajdują się w gronie średnio aktywnych izb. Mimo to, ich działalność w stosowaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania odznacza się dużą spójnością. Dotyczy to zarówno zbliżonej do siebie liczby uzasadnionych opinii przyjętych przez izbę pierwszą i izbę drugą, jak też obszaru tematycznego, którego dotyczył projekt aktu ustawodawczego, wobec którego wyrażono opinię. Zaobserwować można, że dużą uwagę polski parlament skupia na kwestii polityki rolnej. W celu zwiększenia szansy wywarcia wpływu na ostateczny kształt aktów prawnych, także w kwestiach rolnictwa, Sejm i Senat RP wysyłają uzasadnione opinie do aktów prawnych zarówno do KE, jak i PE. Dotyczy to wyraźnego odsetka projektów aktów ustawodawczych, które analizował polski parlament od 2010 roku. O dużej aktywności, a przy tym i w pewnym zakresie skuteczności, w wykorzystywaniu mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat RP świadczy także częsta obecność obu izb w grupie najaktywniejszych parlamentów, których uzasadnione opinie przyczyniły się do przekroczenia wymaganego traktatami progu dla procedury żółtej kartki, a także w gronie legislatur będących blisko osiągnięcia progów potrzebnych do uruchomienia procedury żółtej kartki.

Przedstawiona w niniejszym artykule ogólna analiza statystyczna sposobu wykorzystania przez Sejm i Senat RP mechanizmu wczesnego ostrzegania stanowi pierwszy krok do szerszej ewaluacji skuteczności polskiego parlamentu w sprawach europejskich. Zaproponowane w badaniu wskaźniki z powodzeniem wykorzystać można także do analizy działania parlamentów z innych państw. Z pewnością katalog mierników należy rozszerzyć o inne, jakościowe kryteria. Szczególnie obiecująca wydaje się możliwość zbadania według jakich rzeczywistych kryteriów parlamenty analizują zgodność projektu aktu ustawodawczego z zasadą subsydiarności oraz czy forma i treść uzasadnionych opinii wpływa na decyzje KE i PE dotyczące treści aktów prawnych. Na pewno duży potencjał do rozszerzenia analizy skuteczności o kolejne wskaźniki daje także kontrola następcza zasady pomocniczości.

Zaproponowany w artykule sposób budowy wskaźników pomiaru efektywności parlamentów narodowych w UE pozwala analizować ich aktywność także w innych obszarach niż kontrola przestrzegania zasady subsydiarności. Jest to możliwe dzięki odwołaniu się do



wykonywania funkcji europejskiej parlamentów w ramach systemu politycznego państwa oraz zdolności do zapewnienia demokratycznej legitymizacji instytucji unijnych w wymiarze ponadnarodowym. Kontynuowanie badań według tego schematu i objęcie nimi innych dziedzin aktywności parlamentów w UE (np. w odniesieniu do polityk przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) pozwoli uzyskać odpowiedź, czy zaangażowanie parlamentów na poziomie ponadnarodowym realnie łagodzi deficyt demokracji w Unii. Ponadto dogłębne spojrzenie na rzeczywiste efekty mechanizmów, które wykorzystują parlamenty krajowe pozwoli zastanowić się decydentom nad tym, jak zwiększyć skuteczności państw członkowskich w prowadzonej przez nie polityce europejskiej.

**Michał Dulak** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania badawcze obejmują polityki UE, krajową koordynację polityk europejskich, parlamenty narodowe w UE oraz ustrój i polityki publiczne samorządu terytorialnego.  
Adres e-mail: [michal.dulak@uj.edu.pl](mailto:michal.dulak@uj.edu.pl)

**Michał Dulak** – doctor of social science in the field of political science. Assistant professor at the Chair of Studies on Integration Processes at the Institute of Political Science and International Relations, Jagiellonian University. Member of the Polish Association for European Studies. Research interests include: EU policies, national coordination of European policies, national parliaments in the EU, system and public policies of local government.  
E-mail: [michal.dulak@uj.edu.pl](mailto:michal.dulak@uj.edu.pl)

## ➔ Bibliografia

- ADAMIEC Danuta (2012), *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 3.
- ANNUAL REPORTS ON RELATIONS with national parliaments, [https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en) (1.03.2018).
- ANNUAL REPORTS ON SUBSIDIARITY and proportionality, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npa/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/subsidiarity_reports_en.htm) (1.03.2018).
- ANNUAL STATISTICS for subsidiarity checks by national Parliaments, <http://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/about/subsidiarity.html> (1.03.2018).
- COOPER Ian (2012), A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? *National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics”, vol. 35, no. 3.
- DULAK Michał (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków.
- EUROPEAN COMMISSION (2012), *Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2013*, COM(2012) 629 final, Strasbourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Annexes to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2014*, COM(2013) 739 final, Brussels.

- EUROPEAN COMMISSION, *Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start*, COM(2014) 910 final, Strasbourg.
- DE WILDE Pieter (2012), *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, „OPAL Online Paper”, no. 6.
- FINAL REPORT OF WORKING GROUP IV on the role of national parliaments (2002), Brussels, The Secretariat of the European Convention, 22 October 2002, CONV 353/02.
- FØLLESDAL Andreas, HIX Simon (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, no. 3.
- GRZELAK Agnieszka, ŁACNY Justyna (2011), *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 4.
- KIIVER Philipp (2012a), *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Abington.
- KIIVER Philipp (2012b), *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observation and practical recommendation*, „ERA-Forum”, vol. 12, no. 4.
- KUDEJ Marcin (2000), *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, w: Lech Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa.
- LIPSET Seymour Martin (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City-New York.
- MAJONE Giandomenico (1998), *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, „European Law Journal”, vol. 4, issue 1.
- MIK Cezary (2010), *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, zeszyt 2.
- MORAVCSIK Andrew (2002), *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, no. 4.
- PROCEDURA BADANIA POMOCNICZOŚCI W SEJMIE (WWW), [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/badanie\\_pomocniczosci/subsidiarity\\_sejm\\_table\\_pl.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/badanie_pomocniczosci/subsidiarity_sejm_table_pl.pdf) (28.02.2018).
- PROCEDURA ŻÓLTEJ KARTKI (WWW), [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14841&Itemid=822](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14841&Itemid=822) (28.02.2018).
- PROTOKÓŁ NR 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, w: Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- PROTOKÓŁ NR 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, w: Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- PUDŁO Anna (2013), *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka”, Rok 13.
- PUDŁO Anna (2014), *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- PUDŁO Anna (2015), *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(126).
- REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, M.P. 2017 poz. 420.

- SARNECKI Paweł (1997), *Funkcje i struktura parlamentu według nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 11–12.
- SZÓSTY RAPORT PÓŁROCZNY: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej (2007), Helsinki, 19–21 listopada 2006, „Zeszyty OIDE”, nr 8.
- TRZECI RAPORT PÓŁROCZNY: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej (2005), Luksemburg, 17–18 maja 2005, „Zeszyty OIDE”, nr 7.
- USTAWA (2010/1395) z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395.
- WEILER Joseph H.H., HALTERN Ulrich, MAYER Franz (1995), *European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces*, „EUI Working Paper RSC”, no. 95/11.
- WITKOWSKA Marta (2017), *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, w: Marta Witkowska, Elżbieta Kuźelewska, Radosław Potorski, Jarosław Filip Czub, Elena V. Kucheryavaya, Sebastian Dłuski, *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2016), *The use of the concept of policy networks in the study of relations between national parliaments and the EU institutions*, „Przegląd Europejski”, nr 4(42).
- WŁODARSKA-ŻWIRKO Monika (2011), *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, w: Adam Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Warszawa